

La sílfide silueta del error de hecho en el recurso extraordinario de revisión

FERNANDO JIMÉNEZ COLORADO
Letrado del Consejo de Estado

1. Introducción
2. Doctrina general del Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión
3. Los estrechos perfiles del error de hecho
 - 3.1. Error de hecho
 - 3.2. Error de hecho y error de derecho
 - 3.3. Carácter manifiesto del error de hecho
 - 3.4. Error resultante de los propios documentos incorporados al expediente
4. La potestad de recalificación

1 Introducción

Podemos definir los recursos administrativos como aquellos procedimientos administrativos de carácter impugnatorio mediante los cuales los interesados o afectados por un acto administrativo instan de la Administración autora su anulación por razones de legalidad¹.

Dentro de la conocida afición de los juristas por las clasificaciones y taxonomías, una de las más conocidas en materia de recursos es la que distingue entre ordinarios y extraordinarios. Mientras que los primeros pueden interponerse por cualquier vulneración del ordenamiento jurídico, los segundos se circunscriben a las causas específicamente tasadas por la ley. Es en esta última categoría donde debe inscribirse el recurso extraordinario de revisión.

Con precedentes en los recursos de nulidad y revisión articulados por algunos reglamentos sectoriales dictados al amparo de la Ley de bases del procedimiento administrativo de 19 de octubre de 1889 (que renunció a la unificación del sistema de recursos), impulsada por Gumersindo de Azcárate, apareció por vez primera en el ordenamiento administrativo en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA). Está actualmente regulado por los artículos 113, 125 y 126 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre,

1. Santamaría Pastor, J. A. (2009). *Principios de Derecho Administrativo General II. Segunda edición* (p. 620). Madrid: Iustel.

del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y cuando su resolución corresponda al Gobierno o a alguno de sus miembros es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en Comisión Permanente, ex artículo 22.9 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Un dato relevante para entender la posición que ocupan los expedientes de recurso extraordinario de revisión en la práctica consultiva del Consejo de Estado es que su dictamen solo es preceptivo desde 1980. Ni las anteriores leyes orgánicas rectoras del Alto Cuerpo Consultivo ni tampoco la LPA de 1958 lo preceptuaban. Si repasamos las estadísticas recogidas en las memorias anuales del Consejo desde 1980, observamos que durante al menos los 20 primeros años su volumen fue muy sustancial: aunque entre 1982 y 1988 se mantuvieron por debajo de 63 consultas anuales (máximo alcanzado en 1987), después se dispararon en el periodo 1991-1997, alcanzando el máximo de 1029 consultas en 1997². Cuando se reanudó el sistema de cómputo de asuntos por materias en las memorias a partir de 2006, su volumen decreció enormemente: 36 consultas ese año y 42 el siguiente. A buen seguro contribuyó a este descenso el despliegue por las comunidades autónomas de sus propios órganos consultivos, lo que descargó de trabajo al Consejo de Estado. En la última memoria que estudió monográficamente la figura (1999), el Consejo censuraba el abuso que los particulares estaban haciendo de este medio de impugnación para evitar tener que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, especialmente en asuntos de poca importancia o escasa cuantía. Añadía que un alto porcentaje de los mismos eran desestimados por no cumplir con los requisitos legales (en la memoria de 1990 se cifraba esa desestimación en el 90 %), y recordaba a las autoridades consultantes la posibilidad legal de inadmitirlos a trámite (sin necesidad de recabar dictamen) cuando el recurso no se fundase en alguna de las causas tasadas por ley. A partir de las memorias del Consejo no es posible saber si, desde entonces, las autoridades consultantes echaron mano con mayor frecuencia de la inadmisión a trámite para no saturar inútilmente a sus órganos instructores, pero es probable que así fuera. Esta sobrecarga también coadyuvó a explicar que el supremo órgano consultivo del Gobierno optase por una interpretación cada vez más estricta de la figura, doctrina que llega hasta nuestros días.

Esta tendencia a la baja se ha mantenido desde entonces, pues para el periodo 2006-2024 el máximo fue de 54 consultas en el año 2018. En los últimos años su caudal se ha mantenido exiguo: 2024 (37 consultas), 2023 (20), 2022 (22), 2021 (23) y 2020 (26).

2. No hay datos agregados sobre su número en las memorias de 1980, 1981, 1989, 1990 y de 1998 a 2005, aunque en ellas se citan como relevantes varios dictámenes de esta clase.

Esta variación sustancial de su cantidad explica que la figura solo haya sido objeto de estudio monográfico en memorias ya antiguas, particularmente de los años 1990, 1992, 1994 y 1999. Cabe señalar que en las memorias posteriores se sigue dando cuenta de su número y se extractan algunas consideraciones especialmente importantes (por ejemplo, en las de 2013 o 2023), pero ya no se incluyen estudios monográficos del tema³.

Todos estos datos (siquiera incompletos por las lagunas de la serie histórica de memorias que se han apuntado) explican que el grueso de la doctrina del Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión debió forjarse en los primeros 20 o 25 años de vigencia de la ley orgánica de 1980. Así se entiende que los dictámenes más recientes evacuados sobre este negocio gubernativo citen con mucha frecuencia dictámenes de las décadas de 1980 y 1990, y generalmente para limitarse a aplicar su doctrina sin innovaciones de relevancia.

Asimismo, ha de citarse el valioso Compendio de doctrina del Consejo de Estado preparado por el entonces consejero permanente don Antonio Pérez-Tenessa⁴ y coeditado por el BOE y el Consejo de Estado en 2003, que dedica sus páginas 359 a 375 a este recurso, extractando los dictámenes más señeros sobre esta materia. Sigue siendo un utilísimo instrumento de búsqueda de dictámenes del Alto Cuerpo Consultivo, a pesar de que ha quedado huérfano del necesario —pero titánico— *aggiornamento* que, de momento, nadie se ha atrevido a acometer.

A pesar de todo lo anterior, existe una interesante doctrina legal forjada por el Consejo de Estado sobre los estrechos perfiles del recurso extraordinario de revisión que puede ser de interés para las Administraciones locales, habida cuenta de que son competentes para resolverlo contra sus propios actos.

2

Doctrina general del Consejo sobre el recurso extraordinario de revisión

El Alto Cuerpo Consultivo suele recalcar (por ejemplo, *vid.* dictamen n.º 1621/2024, de 10 de octubre) que este recurso merece el calificativo de “extraordinario” en un doble sentido.

3. También había menciones en la doctrina legal que el Consejo recopilaba en el pasado, pero cuya última publicación es de 2008. Sin embargo, recientemente se ha reactivado la Ponencia especial encargada de este menester, por lo que pronto se actualizará la de los últimos años.

4. Previamente había sido letrado, letrado mayor y secretario general del Consejo. Desde luego, solo le faltó llegar a presidente del Alto Cuerpo Consultivo para completar su *cursus honorum* en la casa.

Primero, por cuanto permite anular actos firmes en vía administrativa contra los que ya no quepa ningún recurso administrativo ordinario. A estos efectos, es indiferente que la firmeza se haya producido por agotamiento de los recursos ordinarios o por caducidad de los plazos para interponerlos sin que el interesado hiciese uso de esta facultad (dictamen n.º 1920/1995, de 28 de septiembre). Si todavía cabe algún recurso ordinario, entonces debe inadmitirse a trámite el recurso extraordinario de revisión.

Su existencia se fundamenta en razones cualificadas de justicia material que permiten excepcionar la firmeza y, con ella, el principio de seguridad jurídica, que exige que en algún momento los debates sustanciados en el seno de los recursos terminen y la decisión final sobre un asunto determinado pueda llevarse a efecto. En palabras de la memoria de 1994 (p. 181), por “motivos que, como suele decirse, afectan unas veces a la ciencia y otras a la conciencia del que tomó la decisión: porque partió de datos manifiestamente erróneos o porque su juicio no fue imparcial”.

Ahora bien, no es obstáculo para interponerlo que el acto firme todavía pueda impugnarse ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, ya desde el venerable dictamen del Consejo Pleno n.º 45.215 de 16 de junio de 1983⁵, el Consejo se inclinó por interpretar esa firmeza en sentido puramente gubernativo, y no judicial (descartando la exigencia de la llamada doble firmeza). A mayor abundamiento, la pendencia de un recurso contencioso-administrativo no impide resolver el recurso extraordinario de revisión (dictamen n.º 1183/1995, de 6 de julio).

Segundo, es extraordinario porque solo cabe interponerlo por concurrir alguna de las causas tasadas en la ley, que han de ser interpretadas estrictamente (sin poder extenderlas a supuestos de hecho no previstos expresamente en su tenor literal, aunque fuesen conformes con la finalidad de la institución). Se pretende así evitar su desnaturalización como mecanismo de cognición limitada y su transmutación en una vía ordinaria de recurso que permitiese reabrir de forma extemporánea las vías ordinarias de recurso, reviviendo expedientes ya fenecidos.

De ello se deriva que por este expediente no cabe sustanciar pretensiones de fondo que pudieron haber sido objeto de un recurso administrativo ordinario (o para volver a plantearlas si fueron desestimadas previamente por la Administración). Es decir, no equivale a una instancia de recurso adicional a las ordinarias (alzada y reposición), ni permite subsanar una deficiente construcción de la pretensión por el interesado en vía de recurso

5. Este dictamen “canónico” en la materia no está publicado en la base de datos del BOE (cuya serie arranca en 1987), pero es frecuentemente citado por los dictámenes posteriores y las publicaciones sobre el tema.

gubernativo ordinario, por ejemplo, por omisión o insuficiencia de prueba (dictamen n.º 370/1991, de 6 de junio).

3

Los estrechos perfiles del error de hecho

Sentado lo anterior a modo de marco general de la cuestión, en la presente crónica se dará cuenta de la definición de los contornos del error de hecho en los dictámenes del Consejo de Estado, con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

El artículo 125.1.a) de la LPAC establece como primer motivo de impugnación del recurso extraordinario de revisión:

“Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”.

Examinemos por separado sus elementos constitutivos.

3.1

Error de hecho

El perfilado de este concepto constituye el principal problema interpretativo del precepto citado. Si acudimos al *Diccionario panhispánico del español jurídico* de la RAE, la primera acepción (general) es: “Error sobre los hechos que justifican una decisión”. Según el mismo diccionario, el error jurídico es, en sentido general: “Equivocación que puede tener o no efectos jurídicos según los casos”. Tradicionalmente, el ordenamiento ha reconocido menor relevancia al error de hecho que al error de derecho, entendido este por Albadalejo como la creencia de que la norma prescribe algo que no significa realmente, y que puede recaer sobre su existencia, contenido, interpretación o aplicación⁶. Así, el Código Civil regula el error de derecho como límite general a la eficacia de las normas jurídicas en su artículo 6.2 (para negar totalmente su relevancia, sea excusable o inexcusable).

La falta de definición normativa del error de hecho por parte del derecho positivo administrativo expande el arbitrio judicial y gubernativo para su caracterización. Tanto el Tribunal Supremo como el Consejo de Estado han entendido que debe recaer sobre “un hecho, cosa o suceso, es decir, algo que se refiere a una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo ser excluido lo relativo a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de pruebas e interpretación de las disposiciones legales y califi-

6. Albadalejo, M. (2013). *Derecho Civil I. Introducción y parte general. Decimonovena edición* (cap. IV). Madrid: Edisofer.

caciones que puedan establecerse”. Así se afirma desde la temprana STS de 19 de mayo de 1959, doctrina repetida por muchas posteriores; por ejemplo, recientemente, en la número 2089/2023, de 9 de mayo, recurso n.º 331/2022. El Consejo asimiló desde hace tiempo esta doctrina y la cita frecuentemente (v. *gr.*, en el dictamen n.º 1198/2024, de 14 de noviembre).

En términos de técnica normativa *kelseniana*, el error debe versar sobre el supuesto de hecho, y no sobre la consecuencia jurídica (dictamen n.º 53.389, de 18 de mayo de 1989).

Algunos ejemplos típicos son los errores *in personam*, cuando la actuación administrativa se dirige equivocadamente contra el sujeto de derecho incorrecto. Por ejemplo, cuando se sanciona al administrador de la sociedad persona jurídica titular de una concesión administrativa (dictamen n.º 48.620, de 9 de enero) o de un vehículo a motor (dictamen n.º 55/2007, de 1 de marzo).

Un supuesto más delicado es el relativo a la prescripción. Como señaló el dictamen n.º 4612/1997, de 4 de noviembre: “La institución de la prescripción cuenta con elementos de hecho y otros de derecho. Cuando la resolución recurrida ha incurrido en un error acerca de los primeros, resultando de un mero cómputo de fechas, sin necesidad de interpretación jurídica alguna, la existencia de la misma, ésta puede erigirse en fundamento de un recurso extraordinario de revisión [...]”. En ese caso, se estimó el recurso al haber impuesto la Administración una sanción cuando la infracción ya había prescrito, pues el error de hecho consistía en haber calculado incorrectamente las fechas de los plazos correspondientes. Otro tanto sucede cuando la Administración identifica erróneamente y en perjuicio del interesado el *dies a quo* para contar un plazo (dictamen n.º 753/1992, de 11 de junio).

3.2

Error de hecho y error de derecho

Por su propia naturaleza, el error de hecho se refiere a los “presupuestos fácticos determinantes de la decisión administrativa” (dictamen n.º 143/2008, de 14 de febrero), lo que permite distinguirlo del ya apuntado error de derecho.

Trazar esta frontera es muy relevante, pues “[d]e no establecerse esta distinción, se desnaturalizaría el recurso de revisión, convirtiéndolo improcedentemente en una vía para reabrir con plenitud la discusión de fondo” (dictamen n.º 388/2015, de 18 de junio).

Por su razonamiento rotundo y claro, merece la pena transcribir el FJ 6.º de la STS, Sala Tercera, n.º 6510/2005, de 26 de octubre (recurso n.º 7405/1999), citada por otras muchas posteriores:

“2.- El error de hecho y el error de derecho son categorías diferentes.

Hay error de hecho en una resolución administrativa cuando el órgano administrativo que la dictó apoya su decisión en hechos inexistentes o no pondera otros que son reales y relevantes para lo que había de resolverse; y esta clase de error constituye la circunstancia 1º del artículo 118.1 de la LRJ/PAC cuando la inexactitud o la omisión, determinante del desacierto en la apreciación fáctica, resulta de las propias actuaciones obrantes en el expediente administrativo donde fue dictada la resolución cuya revisión se pretende.

Hay error de derecho cuando no hay controversia sobre los hechos materiales que tuvo en consideración el órgano administrativo y, sin discutirse esa realidad fáctica o material, la polémica que pretende suscitarse está referida a la calificación formal que en un plano normativo haya sido dada a los hechos o a las consecuencias jurídicas que se hayan hecho derivar de esos mismos hechos”.

A mayor abundamiento, “[n]o debe, pues, ser confundido con el error jurídico, consistente en la aplicación indebida (o no aplicación) de una norma jurídica, o en su equivocada interpretación” (dictamen n.º 1479/2023, de 18 de enero de 2024).

3.3

Carácter manifiesto del error de hecho

Debe ser indiscutible, evidente y manifiesto. Estos tres adjetivos no aparecen en la norma, pero son frecuentemente exigidos por los órganos judiciales y administrativos. Generalmente, se entiende que son tres sinónimos de la misma propiedad, y no tres caracteres que hayan de darse acumulativamente.

La cualidad de “manifiesto” sí era exigida expresamente por el artículo 127.1.º de la LPA de 1958. A pesar de que el artículo 118.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común eliminó ese requisito, el Consejo de Estado ha seguido exigiendo su concurrencia. Por “manifiesto” debe entenderse que el error es palmario, evidente, apreciable por sí mismo sin necesidad de recurrir a la interpretación jurídica de las normas aplicables (pues eso nos situaría en el campo del error de derecho, y llevaría directamente a la desestimación del recurso) ni a datos o documentos ajenos al

expediente (con los matices que se harán enseguida). Así lo han entendido, entre otros, los dictámenes n.º 3806/1998, de 1 de octubre, y, más recientemente, 225/2020, de 17 de septiembre.

3.4

Error resultante de los propios documentos incorporados al expediente

Este inciso debe entenderse con alguna latitud, que relativiza la interpretación estricta antes apuntada, dado el criterio interpretativo sistemático que impone el artículo 3.1 del Código Civil. Efectivamente, entendido en sus propios términos, parece que el soporte documental para detectar el error de hecho sería exclusivamente el propio expediente, ignorándose todo lo demás de acuerdo con el viejo principio *quod non est in actis non est in mundo* (lo que no está en los autos no está en el mundo). Sin embargo, el artículo 125.1.a) de la LPAC debe ponerse en concordancia con otros preceptos del mismo cuerpo legal que impiden a la Administración una ficción de ignorancia sobre otros datos que conoce por cauces diversos a ese expediente, y que pueden ser relevantes para resolver. Así, el artículo 53.1.d) garantiza el derecho del interesado a “no presentar datos y documentos [...] que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”.

Por eso, el Consejo ha entendido que, al resolver el recurso extraordinario de revisión, la autoridad gubernativa debe tener en cuenta los datos y documentos que ya obren en su poder por cualquier otra causa. Por ejemplo, los que figuren en sus registros o archivos, como el Registro de Autorizaciones de Transporte del entonces Ministerio de Fomento (dictamen n.º 1634/1997, de 24 de abril). En el mismo sentido, son admisibles los documentos que deberían haberse incorporado de oficio al expediente, pero no lo fueron por causa imputable a la Administración (dictamen n.º 388/2015, entre otros).

Ahora bien, lo que no cabe es tener en cuenta documentos incorporados por el interesado al expediente con ocasión del recurso de revisión, sino que debían obrar en este antes de que recayese la resolución impugnada (dictamen n.º 631/2008, de 5 de junio).

4

La potestad de recalificación

El artículo 115.2 de la LPAC, relativo a la presentación de los recursos administrativos, manda y establece lo siguiente:

“El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter”.

Se trata de una manifestación del principio antiformalista (en ocasiones formulado por medio de los aforismos *in dubio pro actione* o *favor libertatis*) que vertebra el derecho administrativo español. Obliga a la Administración a escoger la interpretación de las normas que sea más favorable al ejercicio de derechos individuales, asegurando más allá de las dificultades formales una decisión sobre el fondo del asunto y las pretensiones de los administrados.

El Consejo de Estado ha llevado a cabo una interpretación analógica de este precepto (y de su precedente inmediato, el artículo 110.2 de la Ley 30/1992) para aplicar esta potestad de recalificación más allá del terreno estricto de los recursos, cubriendo prácticamente cualquier solicitud dirigida a la Administración. Del citado principio antiformalista deriva la no exigencia de intervenir en los procedimientos administrativos asistido de abogado, lo que explica que muchas pretensiones de los ciudadanos estén defectuosamente construidas o desenfiladas respecto del cauce que les corresponde. Entonces, dichas peticiones deben tramitarse y resolverse conforme a su propia naturaleza, con independencia de la calificación que formalmente les otorguen los interesados.

De hecho, no es infrecuente que el propio servicio instructor recalifique cuando detecte que el interesado no ha denominado correctamente su pretensión.

En este sentido, el dictamen n.º 535/2021, de 15 de julio, indicaba:

“El Consejo de Estado ha sostenido que la recalificación de escritos sin el consentimiento del interesado no es válida, siempre que esta recalificación pueda producir efectos perjudiciales para ellos. Esta doctrina fue sentada en relación con el artículo 110 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, idéntico en su formulación al actual artículo 115 de la Ley 39/2015 (dictámenes números 4/94, de 17 de marzo; 3.176/96, de 10 de octubre; 1.773/2008, de 29 de enero de 2009; 1.004/2017, de 18 de enero de 2018, o 53/2019, de 28 de febrero)”.

Es decir, la recalificación es posible siempre y cuando en el expediente remitido se incluyan todos los elementos que permitan tramitarlo por el cauce adecuado, de forma similar a lo que sucede en derecho civil con la conversión del negocio jurídico nulo, pero que contiene elementos sanos que pueden aprovecharse para salvar la voluntad de las partes.

De este modo, caben varias posibilidades. Por ejemplo, cabe recalificar otro recurso como extraordinario de revisión (dictamen n.º 1024/2019, de 16 de enero de 2020). También recalificar como revisión de oficio lo que se planteó como recurso extraordinario de revisión cuando el acto impugnado sea nulo, pero no por concurrir alguna de las causas tasadas en el artículo 125 de la LPAC, sino que sea necesario acudir al artículo 47.1 (dictamen n.º 829/2025, de 30 de octubre). Es decir, la potestad de recalificación permite estimar la pretensión anulatoria del interesado por otro cauce formal y por otros motivos, salvando las importantes limitaciones que, como se ha repasado en la presente crónica, caracterizan al recurso extraordinario de revisión y explican su uso limitado en la actualidad.

En fin, parafraseando a Beltrán de Heredia podríamos decir que “las cosas son lo que son, y no lo que las partes dicen que son”.